



УДК 347.235
ББК 67.407.11

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИОБРЕТЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ГРАЖДАНАМИ И ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ – СОБСТВЕННИКАМИ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ

А.П. Анисимов, О.А. Яковлева

Покупка гражданами и юридическими лицами в частную собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, занятых частными объектами недвижимости, является весьма распространенной процедурой. Мы различаем два вида выкупа земельных участков: из частной собственности в государственную или муниципальную (для государственных или муниципальных нужд) и выкуп земельных участков из публичной собственности в частную гражданами и юридическими лицами, когда на этих участках расположены частные объекты недвижимости. Последняя процедура подробно рассмотрена в статье, сделаны теоретические и практические выводы.

Ключевые слова: выкуп, граждане, юридические лица, земельный участок, право собственности, имущественный комплекс, приватизация, недвижимость.

Покупка гражданами и юридическими лицами в частную собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, занятых частными объектами недвижимости, является весьма распространенной цивилистической процедурой. На наш взгляд, необходимо различать два вида выкупа земельных участков: из частной собственности в государственную или муниципальную (для государственных или муниципальных нужд) и выкуп земельных участков из публичной собственности в частную гражданами и юридическими лицами, когда на этих участках расположены частные объекты недвижимости.

В рамках последней процедуры обратим внимание на определение ее сферы действия. Для исследования данного вопроса попробуем применить метод исключения, обозначив категории граждан и юридических лиц, на которых такая процедура не распространяется.

Во-первых, под ее действие не попадают граждане – садоводы, огородники, дачники, правообладатели земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства и индивидуального жилищного строительства, которые бесплатно и неограниченно по времени приватизируют свои земельные участки независимо от их размеров в порядке «дачной амнистии». Из этого общего правила есть исключение – индивидуальные предприниматели. Согласно п. 3 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» «граждане, имеющие статус индивидуального предпринимателя, владеющие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования... не вправе приобретать в собственность земельные участки, предоставленные им для осуществления предпринимательской деятельности, на безвозмездной основе».

Во-вторых, гражданам – собственникам жилых помещений в многоквартирных домах земельные участки, являющиеся неделимыми в силу закона, предоставляются в общую долевую собственность безвозмездно. Соглас-

но ст. 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в существующей застройке населенных пунктов земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, является общей долевой собственностью собственников помещений в многоквартирном доме. Если участок, на котором расположен многоквартирный дом, был сформирован до введения в действие ЖК РФ и в отношении его проведен государственный кадастровый учет, то он переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений.

Если же такой земельный участок не был сформирован до введения в действие ЖК РФ, то на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме любое уполномоченное им лицо вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, и данные органы должны его провести. С момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

Проблема, однако, заключается в том, что органы местного самоуправления, кровно заинтересованные в формировании таких участков (поскольку большая часть любого городского населенного пункта застроена многоквартирными домами, а земельный налог отнесен НК РФ к числу местных), не имеют достаточных финансовых средств для проведения процедур формирования таких участков. Выход может быть только в разработке федеральной целевой программы и выделении соответствующих финансовых средств из федерального бюджета на проведение данных мероприятий.

В-третьих, данная процедура выкупа по фиксированной цене не распространяется на некоторые категории юридических лиц. В их числе садоводческие, огороднические и дач-

ные некоммерческие объединения граждан, являющихся землепользователями; организации, при которых в свое время они были созданы; гаражные потребительские кооперативы. Кроме того, в список таких исключений попали религиозные организации, имеющие в собственности здания, строения, сооружения религиозного и благотворительного назначения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также общероссийские общественные организации инвалидов и организации, единственными учредителями которых являются общероссийские общественные организации инвалидов.

В последнем случае, не имея ничего против установления для некоторых категорий юридических лиц исключений в части возмездности приобретения земельных участков в собственность, заметим, что законодательный критерий установления таких исключений далек от признаков прозрачности и обоснованности. Например, остается загадкой, почему общественные организации инвалидов были включены в список льготников, а общественные организации ветеранов Великой Отечественной войны – нет? Совсем непонятно, почему получили льготы религиозные организации, хотя очевидно, что это далеко не единственный и уж никак не самый важный институт гражданского общества в России, где существуют самые разнообразные экологические, патриотические, образовательные, правозащитные и иные организации и учреждения. Некоторые из них имеют официальное признание со стороны федеральных органов власти и существуют на выделяемые им гранты. Однако никаких льгот по выкупу земельных участков они не имеют.

Все остальные не упомянутые выше субъекты гражданских и земельных отношений, имеющие в собственности объекты недвижимости, обязаны выкупить земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, занятые принадлежащими им на праве частной собственности объектами недвижимости.

Переходя к анализу современных проблем в сфере выкупа земельных участков гражданами и юридическими лицами под объектами недвижимости, хотелось бы кратко

проанализировать достижения последних лет в сфере регулирования рассматриваемых отношений. Важность такого анализа заключается в том, что обязанность выкупа была установлена земельным законодательством еще в 2001 г. и неоднократно продлевалась с 2004 по 2006, 2008 и теперь до конца 2012 года. Для этого были причины. Тем не менее отметим, что:

1. В настоящее время окончательно решен вопрос о том, кому принадлежит право выбора аренды или покупки земельного участка, на котором расположен объект недвижимости. Из первоначальной редакции ЗК РФ и закона о введении его в действие можно было сделать вывод о том, что такое право выбора принадлежит не правообладателю недвижимости, а органу публичной власти. Подобное толкование породило колоссальный объем судебных споров, и лишь п. 1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» внес ясность в данный вопрос, разъяснив, что такое право принадлежит именно гражданам и юридическим лицам, а не чиновникам региональных и местных администраций. Впоследствии необходимые изменения были внесены и в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» прямым указанием на «собственное желание» граждан и юридических лиц – собственников объектов недвижимости.

Не менее существенной частью проблемы являлось и наличие/отсутствие права арендатора земельного участка, занятого находящимися в частной собственности объектами недвижимости, выкупить его в собственность. Первоначально такое право категорически отвергалось в теории и практике.

Более того, в вышеуказанном постановлении Пленума ВАС № 11 (п. 7) разъяснялось, что если после введения в действие ЗК РФ собственник недвижимости реализовал свое право на переоформление участка, заключив договор аренды, он утрачивает право выкупа этого земельного участка. Между тем согласно п. 1 ст. 36 ЗК РФ «исключительное право на приватизацию земельных участков или при-

обретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица – собственники зданий, строений, сооружений в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами».

В конечном итоге огромная судебная практика, постоянные обращения предпринимателей в Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти позволили восстановить справедливость и в этом вопросе. Согласно п. 2.2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» «собственники зданий, строений, сооружений вправе приобрести в собственность находящиеся у них на праве аренды земельные участки *независимо от того*, когда был заключен договор аренды этих земельных участков – *до* или *после* дня вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации».

2. Одной из наиболее существенных причин саботажа гражданами и юридическими лицами нормы об обязательности выкупа земельных участков под объектами недвижимости являлась «цена вопроса». При этом речь идет как о собственно выкупной цене, так и о «побочных расходах». В последнем случае мы имеем в виду не столько вымогательство взяток с указанных субъектов (анализ этой проблемы выходит за рамки нашего исследования), сколько расходы на проведение межевания; постановку земельного участка на кадастровый учет; регистрацию права собственности и т. д.

3. В период с 2001 по 2008 г. был окончательно уточнен и согласован перечень земельных участков под объектами, не подлежащими приватизации, указанными в ст. 27 ЗК РФ и п. 8 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» [1, с. 22]. На наш взгляд, является обоснованным исключение из Федерального закона о приватизации нормы о запрете выкупа земель водоохранного и санитарно-защитного назначения. Тем самым положения данного закона были приведены в соответствие с ЗК РФ и Водным кодексом РФ. Предвосхищая критические замечания в наш адрес, заметим, что проблема здесь находится несколько в иной плоскости:

за органами публичной власти ЗК РФ и другие федеральные законы закрепляют весьма широкие полномочия по резервированию земельных участков, причем никакой ответственности должностные лица, произвольно зарезервировавшие земельный участок для мифических «государственных нужд» (что повлекло запрет на его выкуп собственником недвижимости) и впоследствии отказавшиеся от использования данной территории, не несут (точнее говоря, тут действуют слишком общие процедуры, связанные с возмещением вреда, не отражающие эту специфику).

Что же касается иных современных проблем в сфере покупки земельных участков под объектами недвижимости, то они классифицируются в следующие группы. В первую входят правоприменительные проблемы, носящие локальный и технический характер. В их числе мы предлагаем выделять:

1) проблемы, связанные с документальным подтверждением права собственности на объект недвижимости (или его часть). Суть этой проблемы заключается в том, что в ходе «дикий» приватизации начала 90-х гг. прошлого века не всегда грамотно происходило оформление прав на переход объектов недвижимости в частную собственность. Формально п. 9 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» признает действительность любых документов на землю, а ст. 6 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» – и всех старых документов на недвижимость. Однако на практике для выкупа земельного участка в собственность под объектами недвижимости их собственники часто представляют в местную администрацию документ, где указаны не все существующие объекты (хотя фактически они на земельном участке предприятия присутствуют). Из-за этого правообладатель недвижимости вынужден обращаться в суд для установления факта владения и пользования недвижимым имуществом как своим собственным (ст. 218 АПК РФ), что удлинит срок переоформления прав на землю.

2) проблемы, связанные с качеством градостроительной документации «низового»

уровня. В практике земельных органов нередко возникает проблема, связанная с документальным оформлением границ земельного участка. Так, нередко случаи, когда красные линии пересекают объект недвижимости либо проходят в непосредственной близости от него, что затрудняет формирование участка и предоставление его в собственность. В этом случае либо производится перенос красных линий (если это технически возможно с внесением изменений в проект планировки), либо же участок разбивается на части. Одна из них формируется в отдельный участок, непосредственно примыкающий к объекту недвижимости (офисному зданию, крытому бассейну и т. д.), и предоставляется в собственность, а другая формируется как участок в составе земель общего пользования и предоставляется в аренду.

Во вторую группу входят непосредственно правовые вопросы:

1) при обращении граждан и юридических лиц в органы местного самоуправления с заявлениями о выкупе земельного участка под объектами недвижимости часто возникает вопрос о размере земельного участка, подлежащего выкупу по льготной цене в порядке ст. 36 ЗК РФ. Если у гражданина или юридического лица присутствуют правоустанавливающие документы (например, государственный акт постоянного (бессрочного) пользования земельным участком), особых проблем не возникает. Но как поступить, если такой акт отсутствует? Какими нормативно-правовыми актами следует руководствоваться, определяя подлежащую передаче предельную (максимальную или минимальную) площадь под таким объектом в собственность?

На наш взгляд, если правоустанавливающие документы на участок, занятый объектом недвижимости, отсутствуют, то его размер, подлежащий выкупу, в порядке ст. 36 ЗК РФ следует определять исходя из иных имеющихся документов. В их числе может выступить акт инвентаризации участка, утверждаемый главой местной администрации и содержащий сведения о размерах участка под таким объектом недвижимости. Земельный участок именно этой площади должен перейти от продавца (органа публичной власти) к покупателю (гражданину или юридическому

лицу). Правовое значение акта инвентаризации и выдаваемой на его основе справки федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии заключается в том, что на их основании происходит начисление земельного налога (в зависимости от указанной там площади). Площадь, с которой землепользователем уплачивается земельный налог, и есть фактически им используемая.

При расчете предельной фактически используемой площади земельного участка, упоминаемой в ст. 36 ЗК РФ, необходимо также учитывать, что в указанной норме речь идет о двух видах «площадей»: во-первых, это непосредственно застроенная объектами недвижимости часть земельного участка (определяется по справкам БТИ и техническим паспортам); во-вторых, площадь, призванная обеспечить функционирование расположенных на участке объектов недвижимости. В случае ветхого состояния последних и вытекающей отсюда невозможности их использования по прямому назначению общий размер площади земельного участка, подлежащего выкупу в собственность по льготной цене, указанной в ст. 36 ЗК РФ (и ст. 3 Вводного закона), должен равняться закреплённой в акте инвентаризации.

С другой стороны, в случае если покупатель решит осуществлять реконструкцию приобретенных им объектов недвижимости (вне зависимости от их состояния), то он имеет право на приобретение в собственность или аренду дополнительных (прилегающих) площадей, свободных от прав третьих лиц, по процедурам, предусмотренным ст. 30 или ст. 34 ЗК РФ на общих основаниях. Размер такого дополнительного земельного участка также должен определяться не произвольно, а исходя из п. 10.5 Методических рекомендаций по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства (утв. Росземкадастром 17 февраля 2003 г. с изм. от 18 апреля 2003 г.), согласно которому при наличии на земельном участке объекта недвижимости (здания, строения, сооружения) проектное положение границ и размер земельного участка устанавливаются (восстанавливаются) по проекту строительства этого объекта, а при отсутствии проекта строительства – по нормам отвода земель, установ-

ленным в СНиПах, действовавших на момент строительства.

2) в настоящий момент приватизация предприятий должна осуществляться вместе с соответствующим земельным участком. Хотя «дикая приватизация» уже стала достоянием истории, как таковая необходимость передачи отдельных объектов недвижимости из публичной в частную собственность сохраняет свое значение. Следовательно, наряду с выкупом участков под приватизированными ранее предприятиями будет продолжаться действовать процедура выкупа предприятия вместе с земельным участком в целом. При этом и раньше, и сейчас при решении вопроса о приватизации предприятия мало учитываются ее экологические аспекты, хотя значение экологического фактора здесь трудно переоценить.

3) как известно, выкуп (приватизация) может производиться как в отношении застроенных, так и незастроенных земельных участков. В научной литературе, когда речь заходит о выкупе застроенных земельных участков, обычно упоминаются лишь земельные участки в населенных пунктах. Анализ действующего законодательства позволяет однозначно утверждать, что это не так. Как следует из ст. 2 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», порядок расчета выкупной цены устанавливается единый, вне зависимости от того, в составе какой категории земель располагается выкупаемый участок. Другое дело, что везде эта цена будет значительно ниже, чем в крупных городах, поскольку такие земельные участки попали в одну группу с населенными пунктами с численностью населения до 500 тыс. человек.

Но какие это земельные участки? Представляется, что к ним относятся:

- а) земельные участки в составе несельскохозяйственных угодий (категория земель сельскохозяйственного назначения). Как следует из п. 2 ст. 77 ЗК РФ, в составе категории земель сельскохозяйственного назначения могут располагаться здания, строения, сооружения, используемые для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.
- б) земли промышленности и иного специального назначения. Например, на землях

промышленности могут располагаться предприятия – имущественные комплексы, включающие производственные и административные здания, строения, сооружения и обслуживающие их объекты, а также установленные вокруг них санитарно-защитные и иные зоны с особыми условиями использования земель (ст. 88 ЗК РФ). Соответственно, неприватизированные земельные участки в составе таких предприятий подлежат выкупу.

в) земли особо охраняемых территорий и объектов. Как минимум тут можно выделить три варианта. Во-первых, на землях курортов располагаются различные объекты санаторного, туристского и иного сервиса. В отличие от земель заповедников или национальных парков, земли курортов как разновидности особо охраняемых природных территорий не ограничены (и не изъяты) из гражданского оборота и потому вполне могут быть выкуплены (например, под приватизированным санаторием). Во-вторых, на землях рекреационного назначения (за границами населенных пунктов) располагаются дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, туристские парки, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты (п. 2 ст. 98 ЗК РФ). Земельные участки под такими приватизированными в свое время объектами вполне могут быть выкуплены в собственность граждан и юри-

дических лиц. В-третьих, могут быть приватизированы некоторые земли историко-культурного назначения, не попавшие под режим ограничений ст. 27 ЗК РФ.

Вышеизложенное позволяет сформулировать следующие выводы:

1) в земельном законодательстве терминологически различаются процедуры «выкупа» земельных участков (для государственных или муниципальных нужд) и «продажи» земельных участков, находящихся в публичной собственности, гражданам и юридическим лицам под зданиями, строениями, сооружениями, объектами незавершенного строительства. Обе указанные процедуры опосредуют возмездный переход земельных участков в частную собственность из публичной либо наоборот и имеют различное наименование, являясь частным случаем договора купли-продажи недвижимости.

2) покупаемые земельные участки могут быть заняты как «обычной» недвижимостью, связанной с участком принципом «единой судьбы», так и входить в состав имущественных комплексов – самостоятельных объектов гражданских прав (предприятий, линейных объектов и т. д.). Указанное обстоятельство никак не влияет на порядок определения размера выкупной цены.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лотникова, Н. П. Особенности правового регулирования сделок с земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. П. Лотникова. – М., 2007. – 24 с.

LEGAL ISSUES OF ACQUISITION OF LAND PLOTS BY CITIZENS AND LEGAL UNITS WHO ARE PROPRIETORS OF NON-MOVABLE ASSETS

A.P. Anisimov, O.A. Yakovleva

The purchase by citizens and legal bodies for private ownership of the land plots which are in the state or municipal property, occupied by private objects of non-movable assets, a common procedure. We distinguish two kinds of “the repayment of land plots”: from a private property in state or municipal (for the state or municipal needs) and the repayment of land plots from the public property by private citizens and legal units when there are located private objects of non-movable assets. The latter procedure is in detail considered in the article, and theoretical and practical conclusions are drawn.

Key words: repayment, citizens, legal units, land plots, property right, property complex, privatization, non-movable assets.